

◆連載～第4回～◆

文書管理改善の考え方とやり方

～文書係長を支援するために～

特定非営利活動法人 行政文書管理改善機構 理事長
駿河台大学大学院 行政文書管理コース 主任教授
廣田 傳一郎



はじめに

「充実した、達成感のある仕事でした、文書管理の改善は。」

こうお話になる文書係長さんたちの、それは満ち足りた表情に接するとき、私の頬はいつも緩む。

文書管理の改善が成功するかどうかは、文書係長がどう考え、どう選ぶかにかかっていると思う。考えて選ぶのは、次の三つである。

- ①真に職員に歓迎される高い品質の文書管理システムは、どれがベストか
- ②全職員の参加を担保する改善指導方式は、どれがベストか
- ③職員の文書私物化容認意識を払拭させ得る改善指導者は、だれがよいか

実は、文書管理改善の仕事は、思うほど手間のかかる厄介な仕事ではなく、むしろ職員の反感を買ったり嫌われたりする仕事でもないのである。文書係長に問われているのは、どう手を出し、どう汗をかくかというよりも、どう考え、どう選ぶかという智慧の出し方に他ならないのである。

こうして文書管理システム、改善指導方式及び改善指導者を選んだら、実際の改善指導はその人にやらせればよい。そして、文書係長は職員を目線で指導をチェックしていればよいのである。

文書管理改善を外部委託するとき、とにかくこれまでどこの業者に出すか、どこが安いかということはあるけれども、如上の文書管理システム、改善指導方

式及び改善指導者に意を用いて、改善に着手した自治体は少ない。しかし、後者に成功事例はあっても、前者にそれを求めるのは無理である。

筆者は、四半世紀以上にわたって、わが国及び海外の行政庁で文書管理改善の指導をしてきたが、成功している事例は、決まって如上の①から③までの手順を踏み外してはいない。昨秋、シドニーで海外の文書管理の専門家らと話し合っていたとき、この三つを「クリスタル・トライアングル」と名付けようということになった。

そこで今回は、文書管理改善をする際の考え方とやり方を整理する。考え方では、まずそもそも文書管理の改善は何のために行うのかとの改善目的と改善手順を明確にする。次に、本邦初演だが読者の方々に、文書管理改善の決めどころ、「クリスタル・トライアングル」のノウハウを公開する。

やり方では、これまでの成功事例の改善指導方式によって、具体的な改善導入の手順と内容を実務的に説明し、特に新システムへの切り替え作業は詳説する。

なお、本稿で使う「文書係長」という用語は、必ずしも職位名に限定して用いているのではなく、広く文書管理改善を推進する管理職を含めた職員、つまり文書管理推進者という意味で用いている。

1. 改善目的と改善手順

(1) 何のために改善するのか、改善目的を明確にする

文書管理の改善は、成功させねばならない。

そのためには、文書係長は、改善に着手する際、何よりもまず当該自治体の改善目的を明確にする必要がある。筆者は、文書管理の改善目的には、レベルの異なる二つのステージがあると考えている。

第一のステージは、「問題解決型改善」のステージである。つまり、文書管理に係るさまざまな問題を解決するために改善するステージである。ここでいう問題点とは、既に9月号でみたように、表層的問題点として指摘した不要文書の氾らん、執務環境の劣悪化及び検索時間の無駄であり、深層的問題点としての、管理対象範囲の狭あい化、非現用文書（アーカイブズ）の未評価選別化、文書の私物化容認システム、志向すべき目的の不存在及び拠って立つべき規範の不存在などである。こうした表層的・深層的問題点を解決するために改善しようとするステージである。したがって、問題解決型文書管理は、職員の文書私物化容認意識を払拭することを前提とし、文書の即時検索と他者検索とを確保して行政事務の効率化を支援することを目標（低次の目的）とすべきである。第一のステージでの改善は、いわば後ろ向きな、消費的で作業的な文書管理改善であるともいえよう。

第二のステージは、「目的志向型改善」のステージである。第一のステージでの問題を解決した文書管理には、更なる高次の目的が課されるのが普通である。高次の目的とは、文書に搭載された情報を全庁的に共有化し、その情報を意思決定の判断材料として活用して意思決定の最適化を支援することである。また、文書管理の究極の目的とは、情報を庁内のみに共有するだけでなく住民と共有し合い、住民がその情報を活用して、自ら考え行動する、そのような住民自治の確立を支援することである。その住民との情報共有だが、現在の市民とのそれを指すだけでなく、未来の市民との情報共有を視野に入れるべきであって、そのためのアーカイブズの評価選別

と適正管理も求められねばならない。

こうした目的志向型の文書管理を構築するために、さまざまな機能の付加も考慮しながら改善しようとするステージである。第二のステージでの改善は、いわば前向きな、生産的で機能的な文書管理改善であるといえよう。

したがって、改善目的は四つあるが、まずは達成されなければならないのが、

- ①職員の文書私物化容認意識の払拭
- ②高速検索性を確保しての行政事務の効率化支援であり、次に達成することが望ましい改善目的は、
- ③庁内情報の共有化を確保しての意思決定の最適化支援
- ④住民との情報共有化を確保しての住民自治の確立支援

である。こうした改善目的を達成して、文書管理改善を成功に導くためには、改善目的と同等以上の目的を明確に設定し達成している実績を有する高品質の文書管理システムが求められることになる。

ところが、これまでのわが国における文書管理改善は、簿冊式をファイリングシステムに切り替える形で行われてきたが、改善目的として特段の設定がないことが多く、情報公開の目録づくりのため、または書庫の整とんのためなど、目的というより動機に近いものであった。結果として、第一のステージの入り口付近で留まることが多く、その目標も達成できなかったといつてよい。

これまで、文書管理改善が成功しなかった原因は、改善のために採用した文書管理システムの品質、なかんずく目的設定に大きな問題があったのではなかろうか。「クリスタル・トライアングル」の①、高い品質の文書管理システムの評価選別と密接にして不可分の関係があると思われる。

(2) 文書管理改善の手順

改善目的が達成されたとき、文書管理改善は成功したといえる。改善目的を達成するには、多くの成功事例がそうだったように、次の手順を踏み外さないことが肝要である。

まず、文書主管課で、改善を担当する改善推進者

を選ぶことである。次に選ばれた改善推進者は、「クリスタル・トライアングル」の評価選別を行う。つまり、

- ①文書管理のシステムを選び抜く
- ②改善指導方式を選び抜く
- ③改善指導者を選び抜く

後程、それぞれについて詳しく説明する。

(3)「改善推進者」を一人確保する

ある市の助役にお尋ねしたことがある。「古くて新しい課題である文書管理の改善に、このたび着手されましたが、その最大の動機は何ですか。」と。「それは、文書管理改善を本気でやりたいという係長が現れたからです。私も職員だったからわかるのですが、文書管理を改善しなければならないことは、職員ならだれでもが承知しています。ただ、着手のきっかけを探していたのですが、それはA4判化でもなく、情報公開でもなく、市町村合併でもなく、実は彼のような意欲的な『人』を得たからです。」との答えであった。

事実、この係長は、一人で全庁職員を動かして文書管理改善を成功に導き、ご本人も「得難い充実感と達成感を味わうことができた。そしてこのことで後の業務推進にいくばくかの自信のようなものを得ることもつながった。」と述懐している。

全庁的に推進者は一人いればよく、職位は担当主事であっても、主任・係長・課長補佐又は課長であってもよい。ただ、文書管理改善に対する意欲があればよい。高品質な文書管理システム、改善指導方式及び改善指導者の評価選別は、この改善推進者が最もよく文書管理のことを研究しているのだから、この推進者が中心になって実質的に行うべきである。いうまでもなく、改善推進者の存在は改善のためには不可欠であり、その果たす役割は極めて重要である。

①改善推進者を確保する手だて

では、こうした改善推進者（プロモーターといってもよい）を得るためには、どのようにすればよいのか。

一般的には、庁内での勉強会・研究会、あるいは

は庁外での研修会・セミナー等での学習が考えられる。むろん、次に述べる文献による学習が併用されればさらに学習効果が上がる。ある程度の知識・技術を得たならば、視察や関連機関との相談等も効果があると思う。

②文献による学習

文書管理に係る文献を輪読するなどという学習方法も効果的である。文献がなかなか手に入らないというときには、入手しやすいADMIC（NPO法人行政文書管理改善機構）が関わっている、次の文献を参考にされてもよい。

- ア)『自治体ファイリングシステム』（拙著、ぎょうせい、平成10年刊）
- イ)『自治体のための文書管理ガイドライン』（拙著、第一法規、平成13年刊）
- ウ)『市町村アカデミー研修叢書第1巻、情報公開と個人情報保護』（市町村アカデミー監修、共著、平成16年刊）
- エ)『ADMIC研究叢書第1巻、行政文書管理の諸相～自治体の現場から～』（拙編、平成16年刊）

ア)は、通称イエローブックと呼ばれ、自治体の14人の文書係長らによって構想された文書係長のためのQ&A方式（125の問答）の実践書である。イ)は、情報公開法施行令に規定された政府の行政文書の適正管理基準を詳説したものである。ア)とイ)のいずれにも、総務省行政管理局長藤井昭夫氏が推薦のことばを寄せてくれている。ウ)は、筆者の市町村アカデミーにおける講義録のようなものであるが、AKF（行政ナレッジ・ファイリング 8月号参照）について述べている。エ)は、行政文書管理に係る唯一の大学院である駿河台大学大学院で筆者の指導を受けた自治体職員8人の修士論文集であるが、極めて実践的な現場からの報告が載せられており、文書管理担当の方々には共感を呼ぶものと思われる。

③視察の仕方

視察は、ここまでは出来るということを確認でき、また改善の過程における問題点や対策に係る情報収集が出来ることでも有効である。視察先に

については、各種研修会等の講師からの紹介や、文献で紹介されている自治体等が対象になると思われる。それでも、視察先が見当たらないときは、ホームページでも紹介されているので、ADMICの指導先を視察対象として検討されてもよい。ただ、出入りしている業者が紹介する自治体については、改善導入終了後3か年間以上経過している所を紹介させるほうがよい。同業者のシステムの品質が一定以上であれば、必ずや適正に管理が行われているはずだからである。むしろ、しっかりと維持管理されている自治体を視察することは大切だが、そうでもない自治体の視察もあってよく、その比較視察によって、実は得るところがあるものである。

有力な視察先が見つかったら、助役等幹部職員を同行すると、その効果は予想をはるかに超えるであろう。

2. 文書管理改善の決めどころ、「クリスタル・トライアングル」

既に見たように、文書管理の改善が成功するかどうかは、文書係長が次の「クリスタル・トライアングル」を、どう考え、どう選ぶかにかかっている。つまり、①「高品質な文書管理システム」、②「改善指導方式」及び③「改善指導者」についてである。以下、それぞれの選び方のヒントを認めてみる。

(1) 「高品質な文書管理システム」を選び抜く

既に、9月号の「このままでよいのか、文書管理～改善しなければ、条例違反になる～」で、現行の文書管理システムには品質上に問題があることを指摘し、解決すべきポイントとして、次の5点を抽出した。

- ①管理対象範囲が狭い
- ②非現用文書（アーカイブズ）が非評価選別
- ③文書の私物化意識を容認
- ④志向すべき目的が不在
- ⑤拠って立つ規範が不在

したがって、求められる高品質な文書管理システ

ムには、これらが解決されていることが前提になる。

また、既に見たように改善目的は四つで、まずは達成されなければならない2点。

- ①職員の意識改革
 - ②行政事務の効率化支援
- 次に、達成することが望ましいのが2点。
- ③意思決定の最適化支援
 - ④住民自治の確立支援

この改善目的を達成するためには、当然にして評価選別すべき高品質な文書管理システムが、改善目的に照らして同等以上の目的志向性を有する品質であることが求められる。その吟味は、必要にして重要であって、改善推進者の真がんを見極める識見と眼力が試されることになる。

こうした現行の問題解決型であり、改善目的達成型であることのほかに、選び抜くべき高品質な文書管理システムとして、次の技術的な要件が加えられてよい。

- ①文書分類に職員の全員参加が担保され、ツミアゲ式階層分類と序列による水平分類とが確保されていること
- ②行政事務の効率化支援のための高速検索性に対応した容器・用具を組み込んでいること
- ③ファイル基準表が文書のライフサイクルのすべてを管理していること

ただ、少々大胆な言い方が許されるなら、残念ながら多くの文書管理システムの品質は昭和30年代後半の品質を踏襲して現在に至っているように思える。そして、後述の改善指導方式も同様であるが、改善指導者だけが世代交代したようだ。もっとも、AKFの品質だけは、日々進化を続けて今日に至っているといって過言ではない。

(2) 「改善指導方式」を選び抜く

外部指導者の指導方式は、大きく分けると①実地指導型と②セミナー型とに分けられる。それぞれの指導方法と長所・短所を、次に整理しておく。

①実地指導型

専門アドバイザーは、全職員に改善導入の研修を行い、かつアドバイザーが各課の執務室で実地

に現物の文書を見ながら、職員一人ひとりの相談に乗り、指導又は説得をすることになる。個別的な指導を、ツミアゲ式階層分類と序列による水平分類とのクロス分類を実践指導しながら数次にわたり行って、改善導入を図ろうとするもの。実地指導型の指導者は、専門アドバイザーと呼ばれ、学識系が担当している。

[長 所] :

- ・改善導入時の最大の課題である職員の意識改革を、専門アドバイザーが各課に毎回1時間ずつ4回の指導を行うが、この間において職員の意識改革を最重視した指導が継続され、ほとんどの職員の意識改革が行われる。
- ・専門アドバイザーは、改善導入時における研修だけでなく、執務場所で現物の文書を手にして、職員と直接話し合いながら改善していくので、実務に即した指導がされる。したがって、比較的スムーズな改善導入ができる。
- ・結果として全職員が参加し成功体験を共有することになるので、文書管理システムが維持管理しやすい。なお、部長以下の管理職も指導の対象になっている。
- ・分類方式が、全員参加を確保し、ツミアゲ式階層分類と序列による水平分類とのクロス分類を採用しているため、高速検索性が確保できる。
- ・管理対象範囲が未完結文書にまで及んでいる。
- ・比較的短期間、約3か月で完成できる。

[短 所] :

- ・さまざまな職員の生の声を直接聴きながら、各局面における個別具体の改善策を指導現場で示し説得することになり、また文書管理システムに係る理論と実践に裏付けされた豊富な実務的ノウハウが求められる。併せて、長時間にわたる集中力の持続が求められるので、専門アドバイザーに精神的なタフネスが必要になる。
- ・1日6時間強の時間を執務現場で、中腰又は立位での指導になるので、専門アドバイザーの肉体的負担が大きい。
- ・序列による水平分類を指導する際に、行政に対する相当の知識がないと序列が組めないため、

人材養成に苦慮しなければならない。

- ・実地指導がこなせる専門アドバイザーの人数が少ないので、その確保が難しい。

なお、昭和40年代頃から業者系コンサルタントの中にも実地指導方式を取るひともいたが、世代交代とともに実地指導型は継承されず、名ばかりのものとなっている。

②セミナー型

セミナー型は、業者系コンサルタントが、各課から選抜されてきたファイル責任者・担当者に改善導入の研修を行い、次にその研修を受けたファイル責任者・担当者が内部の職員を自らが説得しながら改善導入を図ろうとするものである。

セミナー型の改善指導方式を採用する改善指導者は、その多くはキャビネットやボックスなどの容器や用具の販売を主目的にした什器メーカーやその下請け会社に所属していて、業者系コンサルタントと呼ばれている。

[長 所] :

- ・地域によっては文書管理の指導者の情報が入りにくいですが、頻繁に出入りしている什器業者の中から選べるので、業者選定が楽である。
- ・コンサルタントの仕事は、会議室での1回3時間程度の研修が中心なので、肉体的にも精神的にも負担が少ない。

[短 所] :

- ・コンサルタントが指導するのは、職員の一部（全職員の2～3割程度）に対してであるので、実質的には内部職員による改善指導と同じになる。課長等の管理職は指導の対象外になっている。
- ・ファイル責任者、担当者の責任と負担が意外に大きく、その能力差が課の完成レベルに悪影響を及ぼす。
- ・研修内容が自社の什器類の取扱い説明的な要素が大きい。
- ・使用する容器と用具は、自ずとコンサルタントの所属する什器メーカーの指定になりがちであり、入札の公平さを担保しにくく、加えて割高になる。

- ・分類方式が、全員参加のツミアゲ式ではなく、一部の職員によるワリツケ式に近いので、高速検索性が確保されにくく、かつ職員の全員参加が確保しにくい。
- ・管理対象範囲に机の周りに放置されている未完了文書が入っていないので、情報公開条例違反になりかねない。
- ・完了までに比較的長期間、約6か月を要するので、集中力が途切れてしまい、成果に悪影響を及ぼす。

③実地指導型とセミナー型との比較検討

では、いずれの方式がよいか、現行システムの問題点及び改善目的に照らして、次の基準を選び、検討してみよう。

- ア) 職員の文書私物化容認意識を払拭し、意識改革が確保されるか
 - イ) 全職員の参加が確保されるか
 - ウ) 行政事務の効率化を支援するための高速検索性が確保されるか
 - エ) 管理対象範囲が適正か
 - オ) 目的が明確に設定されているか
 - カ) 規範はあるか
- セミナー型の検討をしてみる。
- ア) そもそもセミナー型の指導内容に意識改革に係る指導は組み込まれていない
 - イ) 一部の職員に対する会議室での研修方式であるので、全職員は担保されない
 - ウ) 高速検索性を担保するような指導内容になっていない、また改善導入完了後に高速検索性の確認もなされていない
 - エ) 未完了文書が入っていない
 - オ) カタログには載せてあるが、その実質は確認のしようがない
 - カ) 前例踏襲であり、目的がないに等しい

結論から言えば、セミナー型はいずれもNOである。逆に、実地指導型はいずれもYESである。したがって、改善指導方式は実地指導型のほうが遥かに優れている。ただ、実地指導形の指導をできる専門アドバイザーの数は、極端に少ない。数に限りがある。

蛇足ながら、これほどまでに優劣が明確なのに、実はセミナー型のほうが実地指導型よりも多くの自治体で採用されている。文書係長が改善を決意したとき、改善指導方式に違いのあることをご存じなかったのか、あったとしても比較検討をする時間がなかったのか、それとも両者に違いはないと考えたのか、定かではない。

(3)「改善指導者」を選び抜く

職員の全員参加を担保し、意識改革を最重要視して改善目的を達成するためには、改善指導者の選別は、改善指導方式との評価選別と切り離して考えることはできない。相互に密接不可分な関係にあるからである。

改善指導者の評価選別については、まず内部職員が担当するのか外部に委託するのかが問われ、次に外部委託をする場合には什器メーカー等の業者系コンサルタントにするのか、学識系の専門アドバイザーにするのかが問われる。

周知のとおり、文書管理改善は、技術的な改善というよりは職員の意識改革であるとの見方が一般的である。文書管理改善そのものは、当然に内部職員によるべきだと考えられるが、ただ意識改革を内部職員ができるかという点、これは検討を要する。

だからといって、安直に外部の知恵を借りて、つまりコンサルタントを活用した場合にも長所と短所があり、内部職員だけによる導入のそれとを比較検討しておく必要もあろう。

なお、什器メーカー等の業者系コンサルタントと、学識系の専門アドバイザーとの選びわけだが、それぞれに一長一短がある。ただ、業者系は実地指導型の指導ができない、学識系はセミナー型をしない、と言われている。

①内部職員による改善導入

[長 所] :

- ・改善導入する課の事務や職員の人柄などを知っているため、きめ細かな対応ができる。
- ・成功したとき、改善導入を推進した職員が大きな自信をつける。
- ・委託経費が要らない。

[短 所] :

- ・文書主管課の職員が内部職員を説得するのに限界がある。それに、異動があれば立場が逆転する。
- ・内部の実情を知っているため、かえって指導しにくい。
- ・上司や先輩・同輩に気を遣うため、指導しにくい。
- ・成功するかどうかが不安が消えない。
- ・的確な知識と技術をもたないときは、偏った文書管理システムになるおそれがある。
- ・本業本務を抱えての業務になるので、工期が守りにくく、延びる傾向にある。

②コンサルタントを活用した改善導入

[長 所] :

- ・文書管理システムの専門家の指導により、一定のレベル以上のシステムが導入できる。
- ・同じことを話すにしても、内部職員よりもコンサルタントのほうが、職員に聞き入れられやすい。
- ・内部事情にとらわれず、総合的視座に立った客観的なシステムが導入できる。
- ・国や自治体などへの導入経験をもつコンサルタントに委託すれば、導入に対する不安感が少なくなる。

[短 所] :

- ・委託経費がかかる。
- ・優れたコンサルタントの確保が難しい。
- ・コンサルタントの選定を間違えると、文書主管課の職員に取り返しのつかないダメージを与える恐れがある。

③改善指導者の歴史と学識系

恩師故三沢仁先生が米国式文書整理法をファイリングシステムとして日本に紹介したのが、戦後間もなくのことであった。なかなか普及しなかったが、昭和30年代後半から行政庁では事務管理改善の機運が高まり、その核としてのファイリングシステムも脚光を浴びることになった。三沢先生は以前から大学でファイリングシステムの教鞭をとっていたが、ファイリングシステムが注目され

だすと、ファイリング専用の容器や用具を製作していた什器メーカーもその販売促進が必要になり、ファイリングのわかる販売促進員が必要になってきた。三沢先生の教え子がそれらの什器メーカーに就職し、販売促進員としてキャビネットやフォルダの取扱い説明をするようになり、やがて什器の取扱い説明を兼ねたファイリングシステムのコンサルタントが生まれた。そこで生み出されたコンサル方式は、大勢の人に一人ひとり教えるのは無理なので、代表者を会議室に集めて、研修会のようにして行うというセミナー型が自然発生的にでてきた。日本のファイリングのコンサルテーションはこれら什器メーカーを中心に動いてきた。ここに、業者系取扱い説明的ファイリング・コンサルがあり、今日に継続されてきた。什器に大幅な改善がないのだから、コンサルの内容も以前のままとということになる。

以上の話は、引退された業者系コンサルタントから伺った。何かのヒントになればと認めておいた。なお、教え子を什器メーカーに就職させる前からコンサルテーションをやっていたのであり、今日においても教える世代は代わったが、継続していると聞いている。日本のファイリングシステムのコンサルテーションの源流は大学にあったということになる。

3. 改善導入の手順

(1) 改善推進者と改善指導者との役割分担

ここでは、改善導入を決定した後、どのような手順で、新システムに切り替えるのかを、ADMICが提唱するAKFを事例にして、その実務を紹介する。

AKFが採用している改善指導方式は実地指導型であり、改善指導者は一貫して大学や大学院で行政文書管理論等の教育と研究を担当している学識系専門アドバイザーを起用している。

なお、AKFで改善導入をする際の改善推進者と専門アドバイザーとの役割分担だが、おおむね次のとおりである。

改善推進者（文書管理係長であることが多い）の役割は、文書管理のシステム、改善指導方式及び改善指導者の評価選別に尽きるといっても過言ではない。改善導入着手後においては、どちらかという職員サイドに立って、専門アドバイザーとコミュニケーションをとりながら指導内容をチェックし、職員の反応によってはADMICと調整することになる。

一方、専門アドバイザーは指導に専念するが、改善推進者が言い難いことを代弁したり、職員の不満の解消に努めたりし、憎まれ役に徹する。

なお、AKFの基礎的な仕様は、次のとおりである。

- ・管理対象範囲：保有するすべての文書
- ・保管単位：課
- ・管理ルール：上下2期間法
- ・運用ルール：年度末場所換え法
- ・分類：ツミアゲ式階層分類と序列水平分類とのクロス分類
- ・容器・用具：私物化排除と高速検索性対応品
- ・目的：既述のとおり
- ・規範：政府及びISO 15489に準拠

（2）ブロック別改善導入の手順

10月号で旧浦和市の文書分類のあらましを紹介したが、今回は導入の手順を分類の作成にも触れながら、紹介する。

①ブロック別導入を採用

全庁のすべての課に対し短期間に一斉導入する方法もあるが、旧浦和市はブロック別に導入とする方法を採用した。つまり、初年度はモデルブロックを6課選び、試行導入をした。

次年度からは、24課程度を1ブロックにまとめ、1ブロックを3～4か月で導入を完了させることとし、年間2～3ブロックあて導入した。

ブロックごとの導入スケジュールは、導入研修を行った後、3週間程度の間隔で4回にわたって実地指導を行い、効果測定でクリアーすれば合格とし、ファイル基準表を作成する。もう少し具体的に説明すると、次のとおりである。

②導入研修は全職員が受講

導入研修：導入研修は、専門研修と一般研修とから成り立つ。

専門研修は、各課から一人のファイリング責任者と、各係から一人ずつのファイリング担当者を選び、こうした各課当たり数名のファイリング責任者・担当者に対して、6時間コースで、AKFの専門知識を講習する。

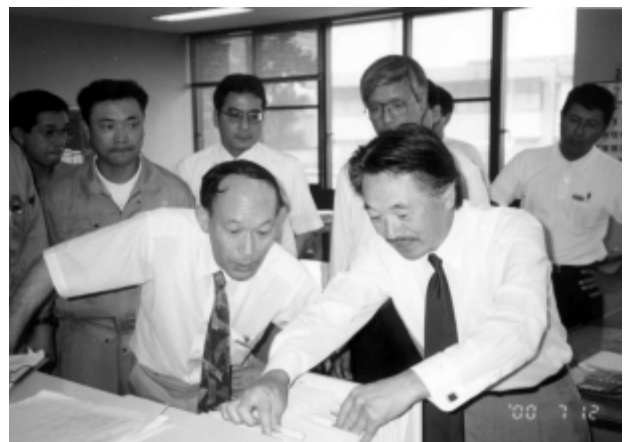
また、一般研修は、専門研修を受けた職員を除く課長を含めた全職員に対して、AKFの一般知識を約2時間の予定で講習をする。

③専門アドバイザーによる巡回実地指導は4回

各実地指導の内容は、次のとおりである。

- ・第一回目：環境整備の考え方と実践方法の指導、及びフォルダ化に関する職員への説得が中心。
- ・第二回目：環境整備の確認、及び序列の考え方と実践指導が中心。
- ・第三回目：序列のレベルアップが中心。
- ・第四回目：序列の最終調整と効果測定である。

なお、旧浦和市の場合は、文書係の職員が、この間、2回から3回、各課へ足を運んで、専門アドバイザーが指導する前に、事前指導を行った。1回は、導入前の写真を撮りながら、各課の現状確認と質問に答えた。2回目は、専門アドバイザーによる第一回目の指導の直前に、各課から事前の指導要請があれば出かけて行った。この後、専門アドバイザーの指導の合間に、要請があれば出かけて行った。



このように、文書係が出かけて行って気軽に相談に乗ることで、職員に近いポジションを確保し信頼を集めていった。筆者の記憶をたどっても、要請した課の職員が円を描くように文書係の職員を取り囲んで、真剣に話を聞いていた光景を幾度となく眺めたし、それを通路から眺めていた部長や次長が、今までになかった光景だねと話していたこともあった。しかし、これは文書係の職員によほどの実力があつたからできたことである。時には、双方に熱が入り、4～5時間に及んだこともあると聞いた。

なお、改善導入の完了とともに維持管理が始まるが、その内容は本稿の目的ではないので割愛する。

④文書分類のとらえ方

10月号の記事と少々重複するところもあるが、旧浦和市では、分類は検索の手段であるとの考えから、保有するすべての文書（いわゆる組織共用文書と個人文書を一括して）を分類対象にし、各職員が自らツミアゲ式分類方式により、系統的に分類し、階層的に3段階のツリー構造にした。

とはいっても、ほとんどの職員は文書を分類した経験はなかった。そこで、研修時に、専門アドバイザーが全職員に「文書のまとめ方の3原則」などについての説明を30分ほど行った。分類に係る研修はこれのみである。後は職員自らが分類に取り組み、約3か月後には分類を完成させた。もっとも、専門アドバイザーは数次にわたる実地指導のときに相談に乗ったり指導をしたりするが、それは主に検索性を上げるための序列の組み方に関するもので、各課の仕事の文書実態を反映しながらも、十分に客観性を具備するものへの指導であった。

このように、文書を分類し序列を組む作業が、AKFへの切り換え作業そのものであった。旧浦和市の職員が作った文書分類は、8月号で紹介したように担当以外の職員が検索しても14秒で取り出せたことから合目的な分類体系であったと証明される、それは見事なものであった。

(3) 切り替え作業の手順

文書分類は、④に挙げたようなとらえ方をしたが、実際には次のような手段で行われ、この過程そのものが「AKFへの切り替え作業」になった。

①準備段階

ア) 全職員が参加できるスケジュールを組む

切り替え作業は、課内ミーティングを開いて全職員が役割分担をして参加意識を持つようにした。管理職もAKFの対象にした。切り替えの実施スケジュールを、全職員が参加できる日取りとし、各課としての公式行事として組み込んだ。

イ) 切り替え対象文書を確認する

職員は、分類を始める前に、手持ちの文書を年度別に区分整理した。1冊の文書綴りの中に数年度分の文書があるときも、年度で分けた。前々年度以前文書や歴史的な文書などは別途保存し、残った文書のうち不要な文書を廃棄して、必要な文書は簿冊のまま保存期間別に保存箱に収納して書庫で保存した。その際、検索に必要な「導入前ファイル基準表」を作成した。事務室には、前年度文書と現年度文書を残した。

現年度の文書は、とりあえずそのままにしておき、まず前年度の文書を分類の対象にした。それは、前年度文書ならば、4月から3月までの1年度分がそろっており、文書量をつかんでから作業に入ることができるからである。そして、前年度文書の分類が終わったら、これを参考にしてとりあえずそのままにしてあった現年度文書に応用した。

なお、どうしてもフォルダ化できない大量のコンピューターアウトプットや台帳、それに図面などは、専用の用具と使い置き場所をはっきりさせて、それを「所在カード」に書き、個別フォルダの中に身代わりとして収めた。

②数にこだわって、ツミアゲ式で分類する

職員は、次のア) からウ) の手順で、文書の使いやすさを考慮し、分けたりまとめたりしながら、「数」にもこだわってツミアゲ式で分類して行った。

ア) 小分類を作る

まず、始めに文書ありきと考え、バラした前年度文書を見ながら、共通性のある文書や、関係深い文書、同じ仕事に使う文書を50枚程度にまとめて個別フォルダという紙挟みに入れて小分類名を書いた。一人当たりの個別フォルダ数は100冊ぐらいになった。

イ) 中分類を作る

次に共通性や関連性があり、同じ仕事に使う個別フォルダを10冊程度集めてまとめ、第2ガイドという仕切り板に中分類名を書いた。一人当たりの第2ガイド数は10ぐらいになった。

ウ) 大分類を作る

さらに、共通性や関連性があり、同じ仕事に使う第2ガイドを5つぐらい集めてまとめ、第1ガイドという仕切り板に大分類を書いた。一人当たりの第1ガイド数は2つぐらいになった。

このように、まず文書を分けて小分類を作り、小分類をまとめて中分類を、中分類をまとめて大分類をといたように、下から上へツミアゲて行った。



③ 序列を組んで、検索性を高める

①～②は各職員の個人作業だったが、ここからは各課のファイリング責任者やファイリング担当者が中心になって、各職員が作った分類を課としてまとめ、検索しやすいよう序列を組んで配列する作業である。序列は、検索の試行過程に沿って組むことになるので、専門アドバイザーから専門

的な指導が数次にわたって行われた。

良い分類かどうかは、使ってみて分かる。しばらく試行期間をおいて実際に使ってみる。この間、使い良いようにガイドの序列を修正したり、わかりやすいタイトルに修正したりする。修正・訂正しては使ってみる、使ってみては直す、これを繰り返す行うことで、徐々に各保管単位になじんだ分類が構築された。そして、課としての情報の共有化を確保しながら、検索性を高めていった。

④ 「ファイル基準表」

専門アドバイザーによる数次の指導後に、分類の達成度確認の一環として他者検索による高速検索性を計るテストが行われ、これに合格したら、大分類・中分類・小分類の3段階ツリー構造分類をそのまま「ファイル基準表」に書き写した。その際、個別フォルダごとに保存期間を設定し記入しておく。導入完了の時点で、前年度のファイル基準表ができることになる。

そして前年度の分類体系を現年度に応用する。現年度に、もし前年度になかった文書が発生しても、何しろ全職員が文書分類の成功体験を持っているので、自ずと新しい分類を作るなどの対応が可能であった。

おわりに

文書管理の改善は、古くて新しい課題である。

いつか、だれかが、「挑戦者」にならなければならない。

しかし、どこから手をつけてよいかわからない、というのが実感ではなかろうか。

そこで、今回は、文書管理を改善するために、考え方を整理した。

何のために改善するのか、その改善目的を明らかにし、次の4点を抽出した。

- ① 職員の文書私物化容認意識の払拭
- ② 高速検索性を確保しての行政事務の効率化支援
- ③ 庁内情報の共有化を確保しての意思決定の最適化支援
- ④ 住民との情報共有化を確保しての住民自治の確

立支援

そして、これらの改善目的を達成するための道筋を明らかにした。

- ①課で話し合い、条例違反を避ける改善策を考えて、改善推進者を選ぶ。
- ②「クリスタル・トライアングル」の順に作業を進める
 - ・真に職員に歓迎される高い品質の文書管理システムは、どれかと考えて選ぶ
 - ・全職員の参加を担保する改善指導方式は、どれがベストかと考えて選ぶ
 - ・職員の文書私物化容認意識を払拭させ得る改善指導者は、だれがよいかと考える
- ③改善推進者を選び抜いたら、役割分担をして正面突破をする。

最後に、具体的なやり方の手順を紹介し、実践事例をつけた。

「挑戦者」を、私たちADMICと既実践中の五十余の自治体文書係長は、最大限に支援することを約束できる。